

**А.Л. Филоненко**  
*БашГУ, г. Сибай*

## **СОЗДАНИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПОСЛЕ ПРИХОДА БОЛЬШЕВИКОВ К ВЛАСТИ (ПЛАН Н. ОСИНСКОГО)**

Взаимоотношения центра и регионов в России при столь громадной территории и явно не в западном типе развития никогда простыми не были. Для успешного (с помощью бюрократии) типа экономического развития, которым на протяжении нескольких веков следовала страна, труднейшим вопросом было не одно лишь жизненно необходимое территориальное приращение, но и удержание приобретенных земель в рамках российской государственности. Обеспечить это могла лишь сильная центральная власть, соседствующая с бесправными регионами.

Не прошло и года после падения самодержавия, как современники зафиксировали распад государства, упорно создаваемого со времени Ивана III. Не только на окраинах бывших империи: в Польше, Финляндии, на Украине, в Средней Азии, но и в «коренной» России – в Башкирии и на Урале – появились влиятельные группы, требующие значительной автономии. Большевики, как бы продолжая следовать наметившейся при Временном правительстве тенденции, направленной на децентрализацию, вынуждены были чуть ли не целый год своего пребывания у власти мириться с усилившимися регионами. Вероятно, данное состояние центральной власти, мечтавшей о мировой революции, долго продолжаться не могло.

В Высшем совете народного хозяйства существовало два подхода во взглядах на взаимоотношения с местными совнархозами: позиция «демократического централизма», защищаемая первым председателем ВСНХ В.В. Оболенским (Н. Осинским), и строго центристский подход, который с приходом в ВСНХ А.И. Рыкова стал преобладающим.

К подчиненным ВСНХ органам, создаваемым в регионах, следует отнести местные советы народного хозяйства – областные, губернские и уездные, – а там, где их не было – экономические секции соответствующих совдепов, а также местные органы главков и центров. В то время как совнархозовская система создавалась по территориальному признаку, аппарат главков строился по отраслевому принципу.

Выделим то существенное, что отличало областные, губернские и уездные совнархозы от иных управленческих органов. Это прежде всего связь с трудящимися массами, осуществляемая как по способу

комплектования данных структур – из представителей профсоюзов, фабрично-заводских комитетов, совдепов, так и с помощью иных демократических форм – посредством периодически проводимых съездов: областных, губернских и уездных совнархозов, где производились отчеты и избирались руководящие органы.

Важным было и то, что, являясь выборными, они получали своего рода директивы, программу деятельности от периодически созываемых съездов совнархозов, а, значит, и строили свою деятельность с учетом региональных условий. Данная система управления экономикой в советской России до осени 1918 г. признавалась приоритетной.

Таким образом, совнархозовская система и задумывалась как система не назначаемая сверху, а избираемая на местах. Именно в этом и заключалось качественное отличие совнархозов от ранее существовавших российских государственных управленческих органов – всегда только из центра назначаемых и местам не подчиненных, а по сему уже по сути своей являющихся казенно-бюрократическими.

Главки же появились из стремления центра сосредоточить все в собственных руках, как бы в качестве ответной меры на бурный и хаотический процесс захвата рабочими предприятий, а также из стремления лидеров отраслевых профессиональных союзов непосредственно быть причастными к управлению производством. После октябрьского переворота в плане намечавшегося территориального построения хозяйственных структур и в связи с утратой основной функции профессиональных объединений – борьбы за более выгодные условия продажи рабочей силы и улучшения материального положения рабочих весьма влиятельные группы – центральное руководство профессиональных союзов оказалось на обочине процесса перераспределения власти.

И данное положение выбивало почву из-под ног профессиональных лидеров, неимоверно сужая стратегическое пространство для их деятельности, что подталкивало к большей активности. Поэтому большинство делегатов первого Всероссийского съезда профессиональных союзов проголосовало за курс на «огосударствление» профсоюзов. Вероятно, желание профлидеров быть непосредственно причастными к руководству экономикой уходит корнями в дискуссию о профсоюзах конца 1920 – начала 1921 г.

Первые главки создавались с помощью соответственных профессиональных союзов, точнее, с помощью их центральных комитетов, будучи в первое время подчиненными скорее им, а не ВСНХ.

Ю. Ларин, считающийся одним из главных архитекторов главков, пришедший в ВСНХ из профессиональных союзов (осенью 1917 г. он входил во Всероссийский Совет профсоюзов), как никто иной знавший

о желании профлидеров, и узаконил их появление. Ларин в свойственной ему несколько манерной форме писал: «Целый ряд главков был учрежден «анархическим» путем, простым опубликованием в правительственной газете постановлений об их учреждении за моей подписью»<sup>1</sup>.

В целом же появление местных и центральных органов ВСНХ было в то же время и стремлением лидеров фабзавкомов, профсоюзов и совдепов войти в руководство создаваемых региональных и общероссийских управленческих структур. Отметим, что данная расстановка сил была характерна для первых месяцев Советской власти и во многом обуславливалась отсутствием у партии, ставшей правящей, каких-либо иных рычагов управления, кроме аппарата организованных масс. Последующие события порождали иную действительность чаще всего мало похожую и далеко стоящую от первоначальных планов и проектов.

Местная совнархозовская система создавалась стремительно. Советские исследователи объясняют данное, «исключительной популярностью совнархозов»<sup>2</sup>. Вместе с тем появились советы народного хозяйства прежде всего в промышленных районах, где еще в годы мировой войны были созданы регулирующие учреждения. За счет их поглощения в регионах и происходило быстрое конструирование совнархозовского аппарата.

На Урале, в Московском промышленном районе, в Петрограде инициативные группы, непосредственно подчинив себе региональные заводские совещания – местные органы Особого совещания по обороне, – забрав их аппарат вместе с причитающимися от государства финансами, становятся вскоре областными совнархозами<sup>3</sup>. По списку, составленному Иногородним отделом ВСНХ накануне чехословацкого мятежа, было семь областных, 38 губернских, 69 уездных совнархозов и 40 экономических организаций под иными названиями<sup>4</sup>.

Из областных, наиболее деятельных совнархозов можно выделить Уральский, охватывающий четыре губернии, СНХ Северного района – восемь губерний и Московский районный экономический комитет – 11 губерний.

Принятым 23 декабря 1917 г. положением о районных (областных) и местных советах народного хозяйства, являющимся несколько подправленным проектом ЦС ФЗК Петрограда для организации областного совнархоза Северного района, ВСНХ наделял создаваемые подчиненные ему структуры большими правами. Их постановления имели характер принудительный и подлежали исполнению всеми учреждениями области. В сферу компетенции местных органов входило не только обсуждение и разрешение общих и частных вопросов (непосредственное руководство органами рабочего контроля, правлениями национализиро-

ванных предприятий, налаживание учета распределения материалов и трудовых ресурсов), но и более основополагающее и существенное – установление «строгого контроля над всей хозяйственной жизнью района в отношении организационном, финансовом и т. п.», т. е. организация и регулирование всей экономической жизни района<sup>5</sup>.

Кроме того, укажем еще на один очень важный момент – степень подчиненности создаваемых структур центру. В положении о местных СНХ находим: «Все районные совнархозы должны тотчас по образованию вступить в деловую связь с Высшим советом народного хозяйства», который и мог только приостановить и отменить их постановления. Но, признавая главенство ВСНХ и подчиняясь его руководству по вопросам, затрагивающим общегосударственные интересы, местные СНХ получали и значительные права для учета региональных особенностей. В местные советы народного хозяйства могли входить представители других ведомств лишь с правом совещательного голоса.

Сами облсовнархозы для руководства деятельностью отделов и секций могли выбирать Бюро и Президиум. Наличие прав, остававшихся вне сферы досягаемости центральных органов, вероятно, и могло дать то всегда искомое и необходимое органическое сочетание интересов центра и регионов. Непременным атрибутом подобного рода взаимоотношений является не только безоговорочное подчинение идущим сверху распоряжениям, но и обладание регионами правами для организации полнокровной местной жизни, правами, позволяющими в большей мере варьировать приемами и методами работы, учитывать специфические особенности огромных районов.

Чем же обуславливалось такое непривычное для российского типа взаимоотношений центра и мест делегирование сверху подобного объема прав и полномочий? Выделим главное: Высший совет народного хозяйства, рассматривая местные совнархозы в качестве единственного и полновластного органа по управлению национализированной промышленностью, наделяя их правом организации и регулирования всей экономической жизни района, делая постановления районных СНХ обязательными для исполнения всеми местными учреждениями, тем самым как бы непосредственно создавал условия для внедрения собственного стремления быть единственным учреждением, руководящим экономической жизнью страны.

Правомерность исполнения местными советами народного хозяйства всеохватывающей роли базировалась на том же постулате о качественно ином, в отличии от других народных комиссариатов, составе. Согласно принятому 23 декабря 1917 г. постановлению, областной совет народного хозяйства образовывался: из коллегий, выбранных на со-

вместных областных конференциях производственных профессиональных союзов и фабрично-заводских комитетов, а также конференциях земельных комитетов, созываемых Советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов; представителей совдепов; рабочих из демократических кооперативов.

В состав совнархозов должны были входить и представители технического, административного и коммерческого управления предприятий, но в строго оговоренной пропорции – не более одной трети от общего числа Совета, а значит, всегда в явном меньшинстве, т. е. в количестве, не влияющем существенно на принятие окончательного решения. Так как совнархозы создавались ни где-либо, а «при» местных совдепах, то по аналогии напрашивался вывод: как появившиеся во время революции совдепы решали на местах всевозможные общественно-политические, а в первое время и хозяйственные вопросы, так и создаваемые советы народного хозяйства должны были единолично заведовать экономикой.

Положение о местных органах ВСНХ было принято в соответствии с преобладающим настроением, царившим в руководстве ВСНХ, когда в большей мере были озадачены подчинением других ведомств и повышением собственного статуса, не без основания полагая по поводу нижестоящих подразделений, что у солидного центрального учреждения должны быть Советы народного хозяйства и плановые органы в центре и на местах соответствующие региональные структуры. Документ в подлиннике был подписан председателем ВСНХ В.В. Оболенским. Однако имеющийся в ранее опубликованных материалах его фамилия<sup>6</sup> отсутствует в более поздних, например, в сборнике, изданном в 1957 г.<sup>7</sup>, что объясняется длительным безымянным периодом советской истории.

Но дело не столько в подписи, сколько в позиции Оболенского по данному вопросу, тем более что его точка зрения была действительно оригинальной и не лишенной здравого смысла. Оболенский, присутствуя на первом Всероссийском съезде совнархозов, приоткрывает путь формирования собственного видения взаимоотношений центра и мест – через создание сильных региональных структур: «Только через полтора месяца моего пребывания в Высшем совете народного хозяйства я убедился в том, что как раз сейчас и проповедую, что Высший совет народного хозяйства никогда не станет на ноги, прежде чем не будет иметь опоры на местах»<sup>8</sup>.

После Октября на местах чаще всего политика и экономика находились в руках Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Они и учреждали соответствующие отделы, в том числе и экономические. И если избранное на втором Всероссийском съезде Советов прави-

тельство во главе с Лениным сразу же проявляет стремление стать выше ВЦИКа, то областные Совнаркомы – исполнительные органы облсовдепов, там, где они были созданы, находились под общим руководством областного съезда. В этом плане и была построена система управления на Урале, в Донецко-Криворожской республике и других регионах. Данные вариант, т.е. подчинение как экономики, так и политики Советам рабочих и крестьянских депутатов в качестве более предпочтительного, и предлагает Оболенский.

Рассматривая совнархозовскую систему в качестве единого функционирующего организма, который и может только эффективно действовать при надлежащем соединении его аппаратных структур, Оболенский с горечью выявляет появившиеся диспропорции и явно обозначившийся крен – стремление все рычаги управления сосредоточить в центре. «Если вы попытаетесь управлять Россией из центра, то ничего не выйдет. Так никакое правительство никогда не управляло. Россия должна управляться более децентрализованно»<sup>9</sup>, – формулирует он свое основное *credo*, которому следует на протяжении ряда лет.

В то время как Рыков и его сторонники полагали, что организовав центры и главки, можно управлять и помимо областных совнархозов, в предложенных Оболенским первому Всероссийскому съезду советов народного хозяйства и отклоненных большинством тезисах предлагалось обратное: «Система совнархозов должна быть достроена вниз и должна опираться на разветвленную сеть местных организаций, из которых прежде всего должны быть поставлены на надлежащую высоту организации областные. Пленум ВСНХ должен избираться на регулярных съездах представителей местных совнархозов»<sup>10</sup>. «Предоставление широкой самостоятельности местным советам и отказ от укорачивания их деятельности комиссарами, посылаемыми центральной властью»<sup>11</sup>, – это, по мнению журнала «Коммунист», издававшегося левым течением РКП(б) весной 1918 г., в подготовке издания которого Н. Осинский (В. Оболенский) – человек с большим литературным дарованием и нетрадиционным взглядом на многие вещи, принимал непосредственное участие, и должно было создать ту, так же необходимую для эффективного функционирования совнархозовской системы, определенную взаимозависимость центра и мест.

Таким образом, в создании местных СНХ, как и совнархозовской системы, в целом проявляется как стремление регионов к получению больших прав и выстраиванию качественно иных отношений с центром. Их появление обуславливалось наличием как особых управленческих структур, регулирующих экономику до революции – местных органов Особого совещания по обороне – Заводских совещаний, так и инициативных групп как в центре, так и на местах.

Так, если в центре – это были «левые коммунисты», то на Урале: А. А. Кузьмин, Б. В. Дидковский, И. М. Малышев, Ф. Ф. Сыромолотов, входившие в июне 1918 г. в Уральский областной совет народного хозяйства<sup>12</sup>. Сюда же причислим и Г. И. Сафарова, Е. А. Преображенского, В. А. Воробьева, П. Л. Войкова, а также А. Г. Белобородова<sup>13</sup>.

Обратив внимание на то, что именно в Уральском регионе были сильны позиции «левых коммунистов», добавим и следующее: план Н. Осинского, учитывал не только интересы мест, но и, как это может не странным показаться для «левого коммуниста», устанавливал в управленческой сфере скорее «западный», как полагал автор – социалистический тип взаимоотношений, который предполагает прежде всего наличие значительных, автономных прав у регионов.

#### **Примечание:**

<sup>1</sup> Народное хозяйство. 1918. №11. С. 18.

<sup>2</sup> Дробижев В. З., Медведев А. Б. Из истории совнархозов (1917–1918 гг.). М., 1964. С. 68.

<sup>3</sup> Национализация промышленности на Урале (октябрь 1917 – июль 1918 гг.): сб. док. Свердловск, 1958. С. 50, 66.

<sup>4</sup> Осинский Н. Строительство социализма. Общие задачи. Организация производства. М., 1918. С. 59.

<sup>5</sup> РГАЭ. Ф. 3429. Оп. 1. Д. 5. Л. 5, 5 об; Советы народного хозяйства и плановые органы в центре и на местах (1917–1932 гг.). Сб. док. М., 1957. С. 63–66.

<sup>6</sup> Сборник декретов и постановлений по народному хозяйству (25 окт. 1917 – 25 окт. 1918 г.). М., 1918. С. 7.

<sup>7</sup> Советы народного хозяйства и плановые органы в центре и на местах (1917–1932): сб. док. М., 1957. С. 63–66.

<sup>8</sup> Труды первого Всероссийского съезда СНХ. М., 1918. С. IX, 102.

<sup>9</sup> Там же. С. 104.

<sup>10</sup> Там же. С. 90.

<sup>11</sup> Тезисы о текущем моменте // Коммунист, 1918. № 1. 20 апр. С. 9.

<sup>12</sup> Уральский рабочий, 1918. 2 июля (20 мая).

<sup>13</sup> Деятели СССР и революционного движения М., 1989. С. 360, 361.